

COMMISSION
DES
COMMUNAUTES EUROPEENNES

CONFERENCE DU PRESIDENT Malfatti
A L'UNIVERSITE DE STRASBOURG
LE MARDI, 8 FEVRIER 1972

" L'EUROPE REMISE EN QUESTION ? "

- 1 -

Votre invitation de ce soir me permet, dans la série des "Conférences du FEC" de prendre à cette tribune la suite de mon ami le Professeur Raymond BARRÉ, Vice-Président de la Commission des Communautés européennes qui, en novembre 1970, vous présentait une "défense et illustration" de l'Union économique et monétaire, secteur dans lequel il a joué un rôle particulièrement actif et que l'actualité semble précisément remettre en question ... Votre titre de ce soir : "L'Europe remise en question ?", vous voyez que je l'accepte d'emblée pour une réflexion plus générale en ce début de 1972.

A Bruxelles, nous sommes presque quotidiennement confrontés avec des phénomènes assez frappants et d'apparence contradictoires et qui mènent assez naturellement à la question de ce soir : "L'Europe est-elle remise en question ?"

Voyons d'abord le problème de l'extérieur. Nos partenaires mondiaux ont, à l'égard de la Communauté, des sentiments et des attitudes plutôt mélangés ; l'attraction se mêle à la préoccupation ; l'espoir se combine avec l'inquiétude.

Les Etats-Unis qui, dans la passé, ont donné un concours important aux efforts d'unification européenne, continuent à exprimer solennellement leur appui aux objectifs d'unification européenne. N'empêche que nous enregistrons une première innovation : la volonté des Américains de procéder à une révision de leur politique, leur volonté de défense de leurs intérêts, même si cela comporte une polémique aigüe avec les Européens. Cette attitude est, en soi, très légitime, et indique l'orientation vers un ordre international qui dépasse la période du bi-polarisme rigide, mais attitude qui présente aussi le risque de frictions accrues, de replis "protectionnistes" à tous les points de vue (y compris dans le sens politique) si ces réactions n'arrivent pas à être ordonnées dans une stratégie politique claire.

Dans les attitudes des différents pays de l'Est l'on continue, pour l'essentiel, à déceler une contestation de la Communauté en termes de droit et de fait. Néanmoins, ces pays semblent prêts à admettre que la réussite de la Communauté pourrait être une source d'avantages économiques pour eux et éventuellement à renoncer à la rigueur de leur position si les impératifs de la "real politik" l'exigent à un moment donné, et, si la volonté de la Communauté, en tant que telle, se manifeste avec force et clarté. C'est ici, évidemment, la plus grande résistance à l'Europe future : s'ils sont prêts, peut-être à accepter l'Europe d'aujourd'hui, ils s'efforceront sans doute d'interdire l'Europe de demain, à savoir la véritable Europe unie.

Enfin, pour les pays du Tiers Monde, la Communauté est l'objet tantôt de critiques, tantôt d'éloges. Les pays européens et la Communauté font assurément un effort appréciable du point de vue qualitatif et quantitatif, mais cet effort est encore insuffisant par rapport à nos possibilités et à leurs besoins. En bref : plus que remettre en cause la Communauté, on nous reproche la lenteur et le manque de courage dans le développement rapide de la construction européenne. Ce qui est en question n'est pas l'Europe mais la volonté des Européens.

A l'intérieur de la Communauté, rares sont les forces politiques et sociales qui aujourd'hui remettent en cause l'idée de l'intégration européenne. Les oppositions frontales du temps de la signature des Traités de Paris et de Rome ont laissé la place à des attitudes plus nuancées.

La question "faire ou ne pas faire l'Europe" paraît assez anachronique. Les grands leaders politiques et syndicaux préfèrent donc désormais s'affronter sur le point de savoir quelle Europe on veut faire. Significative comme signe de cette évolution, la conférence sur l'Europe du Parti Communiste Italien qui s'est déroulée récemment à Rome.

Mais paradoxalement, avec ce large consensus coexiste la constatation que l'idée européenne est de moins en moins capable de mobiliser les esprits et les coeurs. On ironise sur l'Europe des technocrates; on regarde avec scepticisme cette Europe qui avance à coups de marathons souvent incompréhensibles; on n'est guère attiré par une Europe qui se fait dans des domaines à l'apparence aride, et très technique. Bref, une certaine désaffection se fait jour dans les différentes couches de la société. Je dirais qu'il y a là contradiction flagrante : l'Europe qui par définition est renouveau, initiative politique, idéal, donne trop souvent l'impression de simples marchandages dans des domaines sectoriels, éloignés du grand dessein politique.

LES "CHANTIERS" DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

Je voudrais maintenant examiner les différents "chantiers" de la construction européenne. Quand j'ai pris mes fonctions en juillet 1970, à Bruxelles, six mois après le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement à La Haye qui marqua une vigoureuse relance de la construction européenne, les objectifs à atteindre nous paraissaient alors très ambitieux. C'était l'époque du fameux tryptique : achèvement, élargissement, approfondissement.

En ce début d'année 1972, je constate que nous avons presque réalisé ces objectifs. L'élargissement de la Communauté au Royaume-Uni, Norvège, Danemark et Irlande est chose faite au moins en ce qui nous concerne. C'est ici, je crois, l'accomplissement le plus important que nous avons réalisé au cours de ces derniers mois? C'est en effet, la nouvelle dimension de l'Europe communautaire, la dimension nécessaire pour nous faire avancer vers la réalisation de nos finalités politiques. L'achèvement a été consacré par les décisions d'avril 1970 instituant un régime de ressources propres de la Communauté et prévoyant le renforcement des pouvoirs de contrôle budgétaire du Parlement européen.

Quant au renforcement, le Conseil des Ministres de la Communauté, sur proposition de la Commission, a adopté, il y a un an, le plan par étapes pour la réalisation de l'Union économique et monétaire. Le but est de parvenir, au cours de cette décennie, à une monnaie unique européenne et à la gestion commune des politiques économiques, ce qui évidemment signifie aussi un transfert des pouvoirs du niveau national au niveau communautaire.

Ce plan, qui est la clé de voûte du futur développement communautaire a été accompagné ces derniers mois par d'autres progrès dans le renforcement de la Communauté. Je me bornerai à mentionner entre autre la restructuration du Fond Social Européen, l'adoption des orientations marquant le début - certes timide - d'une politique de structure dans le domaine agricole. Ces progrès ont été accomplis, bien que la plupart de nos forces aient été accaparées par les problèmes soulevés par l'évolution internationale. Malgré certaines incertitudes, malgré des ruptures parfois graves de la cohésion communautaire, nous avons surmonté sans dommages irréparables la crise monétaire du mois de mai 1971. Nous avons contribué à sortir les relations économiques du monde occidental de l'état de crise né des mesures prises et annoncées par le Président Nixon le 15 août dernier.

Nous avons souligné notre engagement en faveur du Tiers Monde, en offrant les premiers des préférences généralisées aux produits finis et semi-finis des pays en voie de développement. Nous avons montré notre volonté de redessiner la carte politique et économique de l'Europe occidentale en ouvrant des négociations commerciales avec les pays de l'AELE qui n'ont pas fait de demande d'adhésion à la Communauté.

Nous avons également avancé dans le processus - certes encore timide -, de coopération entre nos Ministres des Affaires Etrangères. En outre, les problèmes du développement et du renforcement des institutions communautaires ont connu récemment une relance : on parle de plus en plus et au plus haut niveau, de gouvernement européen, de pouvoirs renforcés au Parlement européen, d'efforts d'imagination à accomplir en faveur des institutions de la Communauté.

La quantité et la qualité de ces récentes initiatives ne permettent assurément aucun triomphalisme. Bien au contraire, la Communauté traverse une période où des risques sérieux la guettent. Les événements considérables qui bouleversent depuis plusieurs mois les structures des relations internationales nous posent des défis majeurs, auxquels nous ne pouvons pas opposer une "personnalité" politique achevée. Les problèmes soulevés par l'évolution parfois tumultueuse de nos sociétés rebondissent au niveau communautaire. Le dynamisme est donc devenu pour la Communauté une condition de survie. Nous devons nous développer et nous renforcer plus rapidement que le processus en cours en Europe et dans le monde.

La Communauté à Dix a le potentiel nécessaire pour s'assurer ce dynamisme. Sa carte d'identité est impressionnante. Premier partenaire commercial, deuxième puissance industrielle, elle est présente dans tous les secteurs productifs. Dans certains d'entre eux, tel que l'acier ou la construction de voitures, elle est le plus grand producteur mondial. Les Dix sont au centre d'un important réseau de relations avec de nombreux pays. Ils comptent parmi eux deux pays membres qui siègent en permanence au Conseil de Sécurité des Nations Unies : ils ont désormais un poids considérable au sein du Fonds Monétaire International. Certes, ce potentiel existe aujourd'hui plus en tant qu'addition de ressources nationales qu'en tant qu'ensemble intégré. Il n'en reste pas moins que la Communauté à Dix va naître le 1er janvier 1973 avec un patrimoine suffisamment riche pour surmonter toutes les difficultés sur lesquelles bute la construction européenne.

L'UNITE EUROPEENNE EST NECESSAIRE

Incertitudes, risques, virtualités : mon exposé peut donner l'impression que l'édification européenne a quelque chose d'insaisissable. C'est pourquoi je voudrais maintenant me placer sur un terrain plus solide et répondre à la question capitale : pourquoi l'Europe ?

Regardons à nouveau le domaine extérieur de la Communauté. Les anciens équilibres internationaux connaissent de profondes transformations. L'alternative pour l'Europe est simple : ou bien elle participe à cette phase de réorganisation des structures mondiales, ou bien elle se résigne à devenir objet des équilibres qui se formeront dans le proche avenir. Je pense que personne ne conteste que nous devons choisir la première branche de l'alternative : être sujet et non objet. Nous devons donc être cohérents. Qu'il s'agisse d'améliorer l'organisation du commerce mondial, qu'il s'agisse de réformer le système monétaire international, qu'il s'agisse d'arriver à un nouveau partage des responsabilités internationales, qu'il s'agisse de remplir nos obligations à l'égard des pays en voie de développement, aucun pays européen ne peut prétendre faire cavalier seul. ./.

La cohérence s'impose aussi d'un autre point de vue. Le dynamisme de la Communauté a été un facteur important dans la remise en question des structures mondiales. Nous portons de lourdes responsabilités quant à la paix et au développement harmonieux dans le monde. Je ne fais là aucune réthorique. Il suffit de considérer par exemple les tensions qui existent dans la Méditerranée ou les tragédies qui éclatent notamment à cause du sous-développement dans le Tiers Monde, pour se rendre compte du rôle potentiel de cette Europe, qui se veut ouverte et dépourvue d'ambitions de pouvoir planétaire.

Je ne veux pas m'étendre trop longtemps sur les raisons évidentes pour lesquelles l'unité européenne est nécessaire pour relever les défis posés par l'évolution de nos sociétés. Je me bornerai simplement à deux considérations.

Tout d'abord, après 15 ans de Communauté Economique Européenne, nos systèmes économiques sont étroitement imbriqués. Les échanges des Six ne réalisent aujourd'hui pour environ 50 % dans la Communauté, ce qui, compte tenu de l'importance du commerce extérieur dans la formation du produit brut de nos pays, témoigne d'une grande dépendance réciproque. Cette dépendance est par ailleurs destinée à se renforcer dans la perspective de la Communauté à Dix et de l'instauration de nouveaux rapports commerciaux entre la Communauté élargie et les pays de l'Europe Occidentale qui n'y adhèrent pas.

En deuxième lieu, la réalisation du Marché commun a dépossédé les pouvoirs publics nationaux d'une partie des instruments traditionnellement à leur disposition pour la gestion des affaires économiques. Le maniement de toute la gamme des instruments monétaires, fiscaux, budgétaires, etc. ne peut plus être efficace au seul niveau national, lorsque les agents économiques en fait opèrent désormais avec beaucoup de liberté à travers les frontières nationales. On parle souvent de "gap" par rapport aux Etats-Unis; les statistiques illustrent que les meilleurs utilisateurs du Marché commun ont été les entreprises multinationales américaines. L'inquiétude et le désespoir grandissent dans les régions dont l'écart se creuse par rapport aux régions fortes: voilà à quoi aboutira de plus en plus ce décalage entre pouvoir politique et espace économique. Remédier à ce décalage signifie transférer progressivement au "centre" communautaire des pouvoirs qui, je le répète, deviennent vains et illusoire sur le plan national dans certains domaines.

LA CHANCE UNIQUE OFFERTE PAR LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

L'unité européenne étant nécessaire, "la nécessité, voilà la fédérateur" disait encore l'autre jour à Bruxelles Monsieur Jean Monnet, lors de la cérémonie de signature des Traités d'adhésion à la Communauté de quatre nouveaux membres, : Quelles sont alors les tâches que nous devons assigner à l'unité européenne ? Lorsque l'on avait jeté les fondements de la Communauté européenne, une préoccupation hantait les esprits : éviter que l'Europe occidentale puisse redevenir un foyer de conflits. Aujourd'hui cette motivation apparaît, surtout parmi les plus jeunes générations, quelque peu démodée. Il est tout à fait inconcevable que nos pays puissent encore remettre la solution de leurs problèmes à la force des armes. Il ne faut certes pas négliger la contribution essentielle que la construction communautaire a donné à cette évolution des esprits. Mais aujourd'hui les motivations qui l'inspirent sont plus complexes. D'une façon consciente ou inconsciente, l'unité européenne est poursuivie pour assurer une plus grande prospérité et une plus grande justice en Europe et dans le monde.

Unifier nos pays est, en soi, un fait révolutionnaire. Il s'agit de surmonter des habitudes bien établies, de remettre en question des structures qui ne sont plus à la mesure des défis d'aujourd'hui. Il est donc inconcevable que ce processus puisse réussir s'il n'est pas rlié à la solution des problèmes fondamentaux de nos sociétés. Nous tous nous en sommes conscients. Ces problèmes naissent bien souvent de la sourde résistance aux changements ainsi que du sectorialisme myope et du manque de participation à la gestion du pouvoir. En faisant l'Europe, on s'attaque d'emblée à ces causes. C'est du même coup la chance unique que la construction euro éenne offre : elle est le cadre naturel grâce auquel les problèmes de nos sociétés deviennent susceptibles de solutions. Les préoccupations sur la qualité de vie, les difficultés structurelles d'ordre régional ou social, l'utilisation optimale des progrès technologiques, l'exercice plein de ses droits et de ses responsabilités à l'échelle mondiale : voilà autant de problèmes aux difficultés majeures mais qui, dans l'optique communautaire, acquièrent une dimension plus concrète et réaliste.

Le fait que l'unité européenne est nécessaire, le fait qu'elle offre une chance unique ne signifie pas que l'Europe se fera automatiquement. Comme les incertitudes du moment en témoignent, comme l'immensité de l'entreprise le laisse supposer, c'est seulement la volonté et l'action des Européens, de tous les Européens, qui permettra la réalisation de cet objectif. Il n'y a rien de plus dangereux que l'attitude d'après laquelle l'Europe, étant d'évidence nécessaire, est destinée à se réaliser toute seule. C'est faux. Aujourd'hui les plus grandes ambitions sont permises. L'évolution accélérée dans nos sociétés et dans le monde nous indique cependant que nous devons progresser rapidement. Autrement nous nous apercevrons des chances uniques que l'Europe nous offrait lorsqu'il sera précisément trop tard pour les saisir ! D'ailleurs, je le répète, aujourd'hui ne pas avancer signifierait remettre en cause notre acquis.

LES QUESTIONS FONDAMENTALES DE L'AVENIR DE LA CONSTRUCTION EUROPEENNE

Avant d'arriver à ma conclusion, je voudrais encore me pencher sur deux aspects, à mon avis, fondamentaux du domaine de la construction européenne.

L'atmosphère européenne a été trop souvent empoisonnée par des oppositions de principe qui ont fait beaucoup de mal. Des écoles idéologiques se sont formées autour de quelques mots chargés de signification émotionnelle : fédération, confédération, supranationalité, intégration politique, etc. Aujourd'hui, il ne s'agit plus de ressusciter ces débats : le moment est venu de s'attaquer à des problèmes urgents et concrets avec le pragmatisme nécessaire dans une entreprise aussi originale que la construction européenne.

Il y a tout d'abord à briser la barrière artificielle d'après laquelle il y aurait une séparation entre "l'économique" et le "politique". Les événements auxquels la Communauté participe montrent à l'évidence qu'elle est une importante réalité politique. Les rendez-vous internationaux qui nous attendent, même si à l'apparence tiennent à des domaines techniques, exigent que nous fassions des choix politiques. Par exemple pour contribuer à la réforme du système monétaire international, nous devons prendre les mesures nécessaires à nous constituer en pôle monétaire individualisé. Mais prendre ces mesures signifie précisément faire des options fondamentales quant à notre position envers les Etats-Unis et envers les autres pays tiers.

Donner à la Communauté une gestion politique est d'autant plus nécessaire que nous devons désormais abandonner le terrain solide mais limité des Traités. Il y a un retard considérable dans certaines politiques de la Communauté, débordant par certains aspects les Traités existants. C'est le cas, par exemple, de la politique industrielle ou scientifique. Il est évident que dans ces cas c'est à la volonté politique des pays membres de s'affirmer créant en conséquence les instruments juridiques appropriés. Il faut en finir avec les querelles byzantines sur l'interprétation des Traités, querelles avec lesquelles on couvre justement le manque de volonté politique.

Accepter la primauté de politique dans la vie communautaire signifie également abandonner le sectorialisme qui encore régit la vie communautaire. On parle couramment d'une politique agricole, d'une politique industrielle, d'une politique énergétique, etc., sans parler de "politique" tout court. Nous voyons les conséquences de ce cloisonnement dans le domaine agricole. Les difficultés que la politique agricole commune rencontre aujourd'hui sont dues en grande partie au fait qu'il n'y a pas une politique monétaire commune, une politique régionale commune, etc.

L'autre et dernier aspect, que je voulais encore évoquer est la question : "Comment politiser la vie communautaire ?" On touche ici un domaine très sensible, le domaine des questions institutionnelles. Il est néanmoins évident que l'actuel système institutionnel doit être adapté à la qualité et à la quantité des tâches à transférer à la Communauté. Par ailleurs, le fonctionnement déjà difficile des Institutions de la Communauté à Six sera encore alourdi et compliqué du fait de l'insertion de quatre nouveaux membres à partir du 1er janvier prochain. Aujourd'hui, il ne s'agit pas d'imaginer les institutions finales de l'Europe unie. Nous devons simplement nous attaquer aux problèmes immédiats, en développant le cadre institutionnel original qui a été instauré par les Traités. Ce cadre repose essentiellement sur la dialectique entre l'organe indépendant de propositions, c'est-à-dire la Commission et l'organe principal de décisions, le Conseil des Ministres. C'est cette dialectique qui doit être renforcée.

Le Conseil des ministres, en définitive, décide peu actuellement. Il décide souvent au dehors d'une vision d'ensemble et révèle parfois un manque d'agilité et de rapidité. L'amélioration du processus de décision du Conseil serait donc une contribution fondamentale au renforcement de cette dialectique. Le rôle irremplaçable de la Commission en tant qu'organe politique d'initiative et d'interprétation de l'intérêt communautaire pourrait également mieux s'exercer.

Très brièvement, je voudrais esquisser des améliorations possibles à court terme:

- 1 - Institutionnaliser les sommets des Chefs d'Etat et de Gouvernement pour établir périodiquement le programme politique de la construction européenne ainsi que les adaptations institutionnelles pour le réaliser, ces adaptations étant conçues dans le sens du renforcement des institutions communautaires et du maintien de leur équilibre; bien entendu, les réunions au sommet ne substituerait pas aux institutions communautaires;
- 2 - Ce programme de politique générale (biennal ou triennal) établirait les choix prioritaires;
- 3 - Discuter la mise en oeuvre de ce programme politique entre la Commission et le Conseil avec le contrôle périodique du Parlement européen;
- 4 - Etablir les procédures appropriées, au Conseil des ministres, afin d'empêcher que les différents dossiers ne s'enlisent avant qu'il y ait eu un débat véritable au fond; ainsi, chacun prendrait ses responsabilités et l'on éviterait cette anomalie de refuser ou de reporter tel progrès dans tel secteur en laissant les responsabilités se diluer dans les labyrinthes des comités d'experts.
- 5 - Renforcer les pouvoirs du Parlement européen afin d'accélérer son élection au suffrage universel et renforcer aussi le caractère et le rôle politiques de la Commission, non pas avec l'idée d'en faire "le futur gouvernement européen", mais pour assurer pleinement son pouvoir d'initiative dans l'intérêt communautaire et sa tâche de gardienne du Traité.

Il se dessine ici le rôle fondamental du Parlement Européen et il est juste que j'en dise un mot, surtout dans cette ville de Strasbourg où se réunissent les parlementaires européens.

Dans mon exposé, nombreux ont été les appels à une plus grande conscience et à une plus intense volonté politique. Or, c'est un Parlement Européen aux pouvoirs renforcés, qui pourrait en être une des sources principales. C'est pourquoi le renforcement des pouvoirs du Parlement européen et son élection au suffrage universel direct représentent des objectifs prioritaires à préciser et à atteindre. La vocation de l'Europe est démocratique, par conséquent un des problèmes les plus urgents à résoudre dans notre construction est celui des pouvoirs de contrôle démocratique qui, il faut le reconnaître, sont tout à fait insuffisants sur la base du Traité de Rome.

Certes, ce n'est point une "formule magique" qui permettra de résoudre tous nos problèmes mais ce sera l'un des moyens essentiels pour réaliser la démocratisation des structures communautaires et associer les forces vives de nos différents pays à la construction européenne.

Construction encore inachevée - et je ne l'ai pas caché ce soit - mais qui doit nous faire redoubler d'efforts et qui doit vous inciter à y participer.

